



Notre monde. À vous d'agir.

XXXI^e Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge
Genève, 28 novembre – 1^{er} décembre 2011 – Pour l'humanité



FR

31IC/11/5.2.2
Original : anglais
Pour décision

**XXXI^e CONFÉRENCE INTERNATIONALE
DE LA CROIX-ROUGE ET DU CROISSANT-ROUGE**

Genève, Suisse
28 novembre – 1^{er} décembre 2011

**Renforcement du rôle d'auxiliaire :
partenariat pour des Sociétés nationales plus fortes
et développement du volontariat**

**Projet de résolution
et
document de référence**

**Document établi par
la Fédération internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge,
en consultation avec le Comité international de la Croix-Rouge**

Genève, octobre 2011

PROJET DE RÉSOLUTION

Renforcement du rôle d'auxiliaire : partenariat pour des Sociétés nationales plus fortes et développement du volontariat

La XXXI^e Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge,

En matière de

(I) Renforcement du rôle d'auxiliaire et des Sociétés nationales :

rappelant la résolution 2 de la XXX^e Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (Genève, 26-30 novembre 2007), qui reconnaît que les pouvoirs publics et les Sociétés nationales, en leur qualité d'auxiliaires, jouissent d'une relation de partenariat spécifique et unique en son genre, entraînant des responsabilités et des avantages réciproques, fondée sur le droit international et le droit interne, dans lequel les pouvoirs publics du pays et la Société nationale conviennent des domaines dans lesquels la Société nationale complète les services humanitaires publics ou s'y substitue,

rappelant que les Sociétés nationales, dans l'exercice de leur rôle d'auxiliaire, peuvent apporter un soutien précieux à leurs pouvoirs publics respectifs, notamment dans l'exécution des obligations qui leur incombent en application du droit international (en particulier, du droit international humanitaire), et en coopérant à des activités connexes, liées notamment à la santé, aux services sociaux, à la gestion des catastrophes et au rétablissement des liens familiaux,

1. *appelle* les Sociétés nationales et leurs pouvoirs publics respectifs à tous les niveaux à rechercher et à promouvoir des partenariats équilibrés, dans lesquels les responsabilités sont claires et réciproques ;
2. *encourage* les Sociétés nationales à engager ou à poursuivre, selon le cas, un dialogue avec les pouvoirs publics de leur pays en vue de consolider leur assise juridique dans le droit national, selon les normes du Mouvement et par le biais de lois adéquates sur la Croix-Rouge ou le Croissant-Rouge, et ainsi de renforcer leur rôle d'auxiliaire dans le domaine humanitaire et d'établir en bonne et due forme l'engagement des autorités nationales à respecter l'obligation et la capacité qu'ont les Sociétés nationales d'observer les Principes fondamentaux ;
3. *prend note avec satisfaction* à cet égard du travail et des progrès que les composantes du Mouvement ont accomplis dans le renforcement de l'assise juridique des Sociétés nationales, notamment au sujet des statuts des Sociétés nationales, en vue de bâtir des Sociétés nationales plus efficaces qui rendent davantage compte, soient plus transparentes et puissent adhérer en toutes circonstances aux Principes fondamentaux, et *salue* les efforts constants déployés par les Sociétés nationales pour atteindre cet objectif ;
4. *appelle* les États à créer les conditions d'un accès plus favorable des Sociétés nationales aux personnes en détresse, ce qui est un élément essentiel de l'organisation d'une intervention durable. Les services gouvernementaux concernés et les autres donateurs sont encouragés à assurer un apport prévisible et régulier de ressources adaptées aux besoins opérationnels des Sociétés nationales ;

5. *souligne* à cet égard combien il est important que les États apportent un soutien et des ressources sur le long terme au bon fonctionnement et au développement des Sociétés nationales, qui sont leurs auxiliaires dans le domaine humanitaire, selon qu'il sera utile pour garantir la pertinence des activités des Sociétés nationales dans leur pays, la capacité qu'elles ont de mener des activités essentielles telles que les opérations d'urgence, ainsi que leur stabilité, leur capacité d'adaptation et leur responsabilité par le biais d'un développement organisationnel durable ;
6. *invite* la Fédération internationale et le Comité international de la Croix-Rouge (CICR), en consultation avec les États et les Sociétés nationales, à fournir et à développer davantage les outils d'information utiles pour les Sociétés nationales, les pouvoirs publics et les organismes intéressés, notamment des lignes directrices sur les partenariats avec l'administration publique, des conseils juridiques et des recueils de bonnes pratiques sur les lois relatives à la Croix-Rouge et au Croissant-Rouge, avec des exemples d'exonération fiscale et des dispositions spécifiques sur la distribution des ressources.

(II) Développement du volontariat

reconnaissant que les volontaires sont au cœur du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge depuis sa création en 1859 et qu'aujourd'hui, comme ils l'ont toujours été, ils sont essentiels à toutes les activités de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge en jouant un rôle déterminant dans le succès des Sociétés nationales et apportant une assistance à des millions de personnes vulnérables quand les besoins sont les plus grands,

reconnaissant ainsi que le développement du volontariat est une condition préalable essentielle au renforcement des Sociétés nationales et un élément crucial de leur efficacité opérationnelle et du rôle qu'elles jouent en tant qu'auxiliaires des pouvoirs publics dans le domaine humanitaire,

rappelant le Principe fondamental du volontariat, le rôle central du volontariat et l'esprit du volontariat au sein du Mouvement,

reconnaissant la contribution remarquable de 13,1 millions de volontaires à la satisfaction des besoins des personnes vulnérables, et la possibilité qu'ont les pouvoirs publics à tous les niveaux de prendre des mesures positives pour comprendre et améliorer l'environnement dans lequel les volontaires mènent leurs activités, de sorte que les Sociétés nationales puissent accroître l'ampleur et la portée du volontariat,

rappelant la Déclaration de la jeunesse adoptée en 2009 par les jeunes de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge à l'occasion du 150^e anniversaire de la bataille de Solferino, par laquelle ils réaffirment leur détermination à promouvoir la cause de l'humanité partout dans le monde,

consciente des avantages plus généraux du volontariat au sein de la société, et *reconnaissant* qu'il incombe aux pouvoirs publics de faire mieux comprendre la valeur du volontariat et de prendre des mesures concrètes pour l'encourager,

comprenant que l'une de ces mesures concrètes est le développement des contextes juridique et politique dans lesquels l'action volontaire est menée,

rappelant que la XXVII^e Conférence internationale, en 1999, a reconnu l'importance des volontaires pour les Sociétés nationales, et que sa résolution 1, annexe 2, objectif final 3.3, paragraphe 13 b) établit que les « États réexaminent [...] leur législation et, si nécessaire, en adoptent une ou actualisent les dispositions législatives existantes afin de faciliter l'action efficace des organisations volontaires »,

rappelant l'engagement pris par la Fédération internationale à la XXVII^e Conférence internationale de, notamment, « coopérer avec les gouvernements pour élargir l'assise juridique, financière et politique du volontariat et mobiliser un plus grand soutien de la part du public »,

rappelant le document de référence publié en 2004 par la Fédération internationale, l'Union interparlementaire et les Volontaires des Nations Unies, intitulé « Volontariat et législation : note d'orientation », et sa précieuse contribution,

prenant note avec satisfaction du travail accompli par les Volontaires des Nations Unies, qui ont réalisé en 2009 une étude intitulée « *Law and Policies Affecting Volunteerism since 2001* » et publié en 2010 une note d'orientation intitulée « *Drafting and Implementing Volunteerism Laws and Policies* »,

saluant l'étude complémentaire réalisée par la Fédération internationale sur les questions juridiques spécifiques découlant du fait que les volontaires interviennent dans les situations d'urgence et de catastrophe,

comprenant que pour garantir un environnement juridique protecteur et facilitateur, qui permet au volontariat de fonctionner dans toutes situations, y compris les situations d'urgence et de catastrophe, il est capital d'inclure les aspects suivants dans les lois et les politiques nationales relatives au volontariat :

- i. reconnaissance juridique appropriée du volontariat/des activités menées par les volontaires ;
- ii. définition claire de l'emploi et du volontariat ;
- iii. lois facilitant le volontariat de tous les secteurs de la société, indépendamment de la situation en matière d'emploi, du sexe, de l'âge et toutes autres formes de discrimination ;
- iv. protection appropriée des volontaires, y compris responsabilités et obligations clairement définies, et assurance maladie et accident pour les volontaires ;

prenant note de la Déclaration de la 1^{ère} Conférence mondiale des volontaires, organisée conjointement par les Volontaires des Nations Unies et la Fédération internationale à l'occasion du dixième anniversaire de l'Année internationale des volontaires, qui reconnaît la contribution que les volontaires apportent à la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) et au développement durable,

1. *appelle à cet égard* les États et les Sociétés nationales à créer et à maintenir un environnement favorable au volontariat Croix-Rouge et Croissant-Rouge. En particulier, les pouvoirs publics à tous les niveaux sont encouragés à :
 - a. entreprendre, à la lumière des travaux menés par les Volontaires des Nations Unies et la Fédération internationale, un examen des lois et des politiques nationales applicables et de s'attacher à les renforcer le cas échéant ;
 - b. garantir l'accès sûr des volontaires à tous les groupes vulnérables dans leurs pays respectifs ;

- c. intégrer les volontaires dans les plans nationaux d'intervention d'urgence à tous les niveaux ;
 - d. promouvoir le volontariat par des mesures encourageant l'engagement des citoyens dans ce type d'activités ;
 - e. chercher à mieux comprendre le rôle des volontaires de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge dans le développement social et économique national ainsi que dans les situations de crise ;
 - f. faciliter les activités menées par les volontaires des Sociétés nationales et apporter leur soutien aux efforts que déploient ces Sociétés pour mobiliser, recruter, former et fidéliser les volontaires ;
2. *encourage* les Sociétés nationales à introduire, dans leurs textes statutaires et constitutifs, des dispositions appropriées, qui définissent le statut ainsi que les droits et les devoirs des volontaires.

DOCUMENT DE RÉFÉRENCE

Renforcement du rôle d'auxiliaire : partenariat pour des Sociétés nationales plus fortes et développement du volontariat

INTRODUCTION

Les Sociétés nationales sont reconnues par tous les gouvernements comme les auxiliaires des pouvoirs publics dans le domaine humanitaire. Parallèlement, les Statuts du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge imposent aux Sociétés nationales de conserver leur autonomie, afin qu'elles puissent, en toutes circonstances, agir conformément aux Principes fondamentaux du Mouvement. En vertu de l'article 2, paragraphe 4, des Statuts du Mouvement, les États sont tenus de respecter en tout temps l'adhésion de toutes les composantes du Mouvement aux Principes fondamentaux.

Statut d'auxiliaire : un partenariat spécifique et particulier entre États et Sociétés nationales

Il incombe au premier chef aux gouvernements de faire face aux vulnérabilités qui existent dans leur pays, et les Sociétés nationales, en tant qu'auxiliaires des pouvoirs publics, ont notamment pour rôle de les seconder dans l'exercice de cette responsabilité. Il est ainsi reconnu que les pouvoirs publics et les Sociétés nationales elles-mêmes tirent parti de la capacité qu'elles ont de fournir des services aux communautés vulnérables, conformément aux Principes fondamentaux du Mouvement. Le rôle d'auxiliaire, qui fait des Sociétés nationales les partenaires fiables de leurs gouvernements dans le domaine humanitaire, constitue un cadre garantissant aux Sociétés nationales l'accès effectif aux personnes en détresse.

En gardant ce qui précède à l'esprit, les Sociétés nationales nouent et entretiennent des relations avec les pouvoirs publics – en veillant à ce que ces relations soient équilibrées et fondées sur la confiance – et apportent toutes les révisions nécessaires à la base juridique de leur rôle d'auxiliaire. Ce partenariat spécifique et distinctif est fondé sur le dialogue, la confiance, la coopération et l'entente et le respect mutuels, ce qui permet d'aborder les questions humanitaires les plus sensibles dans la confidentialité et de manière constructive et indépendante. Il assure aux Sociétés nationales une place privilégiée dans les instances de prise de décisions avec les gouvernements et une part appréciable des ressources qui sont consacrées à l'action humanitaire.

Ce partenariat inclut :

- le soutien de la Société nationale à la mise en œuvre des obligations dévolues à l'État en vertu du droit international (en particulier du droit international humanitaire) ; les efforts communs fournis pour appliquer les résolutions de la Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge ; et la coopération dans des activités connexes, notamment la santé et les services sociaux, la gestion des catastrophes et le rétablissement des liens familiaux ;
- un espace de dialogue constructif entre un État et la Société nationale dans lequel sont discutées, à tous les niveaux, les questions relevant de la compétence de la Société nationale. Cela inclut la consultation de la Société nationale sur les questions humanitaires majeures et sa participation aux activités nationales et internationales de secours d'urgence et de préparation aux catastrophes, ainsi qu'aux activités sanitaires, sociales, de développement communautaire et autres pour lesquelles elle a des compétences ;

- la coopération entre l'État et la Société nationale en vue de la création d'un environnement favorable dans lequel la Société nationale peut remplir ses fonctions, cet environnement comprend une législation appropriée quant à son statut, l'autorisation d'utiliser un des emblèmes distinctifs conformément aux règles énoncées dans la législation nationale et internationale, la mobilisation de ressources (uniquement liée à des motifs humanitaires) et d'autres types de soutien qui facilitent le fonctionnement efficace de la Société nationale, par exemple dans les domaines du volontariat ou des régimes fiscal et douanier ;
- l'autorisation donnée à la Société nationale de prêter son concours au service sanitaire officiel des armées et l'emploi de personnel de la Société nationale dans ce cadre, conformément à la I^{re} et à la II^e Conventions de Genève de 1949.

Les Sociétés nationales prennent l'initiative de répondre aux besoins humanitaires quand elles ont les moyens de le faire. Dans leur rôle d'auxiliaires, elles sont tenues d'examiner sérieusement toute demande que leur font les pouvoirs publics de mener des activités humanitaires dans le cadre de leur mandat. Les États doivent s'abstenir de demander aux Sociétés nationales d'agir en contrevenant aux Principes fondamentaux, aux Statuts ou à la mission du Mouvement. Les Sociétés nationales sont tenues de refuser toute demande de ce type, et les pouvoirs publics doivent respecter cette décision. La Société nationale doit être responsable de son fonctionnement interne, du choix de ses activités, de la désignation de ses dirigeants et de la révision de ses textes juridiques.

Accéder aux personnes en détresse par le biais de Sociétés nationales fortes et des volontaires

L'indépendance des Sociétés nationales, en tant qu'auxiliaires autonomes, conjuguée à l'engagement qu'elles ont pris de fournir une assistance impartiale et neutre, est souvent le meilleur moyen dont elles disposent pour atteindre les personnes démunies et réduire les vulnérabilités immédiates et émergentes. Elle permet en outre aux Sociétés nationales de gagner la confiance des populations. Les États bénéficient de cette relation privilégiée avec un partenaire fiable et impartial qui, à la fois, est implanté dans les communautés locales et possède un lien organique avec les autres composantes du Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge. Les gouvernements et le Mouvement doivent pouvoir s'appuyer sur des Sociétés nationales fortes, capables de fournir, dans leur pays, des services pertinents et durables par le biais d'un réseau de volontaires.

L'environnement juridique et socioculturel influe sur la capacité des Sociétés nationales de devenir plus fortes, de répondre à des besoins humanitaires imprévus et de mobiliser, motiver et fidéliser des volontaires au service des personnes vulnérables. Bien que les Sociétés nationales puissent, en la matière, prendre appui sur les orientations définies par le Mouvement, telles que « les éléments minimums à inclure dans les lois nationales relatives à la Croix-Rouge et au Croissant-Rouge », cela ne suffit pas en soi. Il faut nouer un dialogue et conclure des accords à tous les niveaux pour veiller à ce qu'une base de ressources et des contributions stables soient allouées au développement organisationnel des Sociétés nationales afin de renforcer leurs services humanitaires, leur capacité d'adaptation ainsi que leur transparence et leur redevabilité.

Dans le cadre de leurs activités de diplomatie humanitaire, les Sociétés nationales s'attachent à favoriser une prise en compte accrue des intérêts des personnes vulnérables par les décideurs, un accès et un espace humanitaires élargis, une plus grande visibilité et une connaissance plus étendue de leurs activités par le public, une capacité améliorée de mobiliser des ressources et le développement des partenariats. La XXVIII^e Conférence internationale a accepté la notion d'une relation équilibrée entre les États et les Sociétés nationales, et a demandé à la Fédération internationale de poursuivre ses travaux sur le sujet. La XXX^e Conférence internationale a invité les Sociétés nationales et les

gouvernements à clarifier et consolider les domaines dans lesquels les Sociétés nationales, en leur qualité d'auxiliaires, coopèrent à tous les niveaux avec les pouvoirs publics¹.

Le présent document constitue la base des discussions et des décisions de la XXXI^e Conférence internationale relatives au renforcement des partenariats entre les gouvernements et les Sociétés nationales. Il rappelle qu'il est nécessaire de développer des partenariats à plusieurs niveaux et de se concentrer sur les questions cruciales que sont les ressources des Sociétés nationales et le développement du volontariat.

RENFORCER LE RÔLE D'AUXILIAIRE POUR BÂTIR DES SOCIÉTÉS NATIONALES PLUS FORTES

Poursuivre la mise en œuvre de la résolution 2 de la XXX^e Conférence internationale²

La résolution 2 de la XXX^e Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge était axée sur la promotion des partenariats entre les gouvernements et les Sociétés nationales dans le cadre du rôle d'auxiliaire. Elle appelait à consolider une relation équilibrée, avec des responsabilités réciproques et bien définies, et à renforcer un dialogue permanent. En outre, elle invitait les gouvernements et les Sociétés nationales à clarifier et à consolider les domaines dans lesquels ils coopéraient à tous les niveaux.

Un questionnaire a été envoyé aux Sociétés nationales et aux gouvernements, demandant des informations sur les progrès accomplis, entre 2007 et 2011, dans la mise en œuvre des résolutions de la XXX^e Conférence internationale. L'analyse des réponses indique que de nombreuses mesures importantes sont prises, principalement dans les domaines suivants : engager un dialogue permanent ; clarifier et accepter les conditions relatives à l'existence et au fonctionnement des Sociétés nationales. Par exemple, des accords ont été conclus concernant le rôle d'auxiliaire et l'autonomie des Sociétés nationales, conformément au Principe d'indépendance ; les activités qu'elles mènent ; la coopération dans des circonstances normales et exceptionnelles ; la protection des emblèmes ; le droit international humanitaire ; la distinction entre les Sociétés nationales, les instances militaires et les organes gouvernementaux ; et l'adhésion des Sociétés nationales aux Principes fondamentaux.

Les États sont encouragés à engager ou à poursuivre le dialogue, selon la situation, avec leurs Sociétés nationales respectives en vue de renforcer l'assise juridique des Sociétés nationales dans la législation nationale par le biais de lois relatives à la Croix-Rouge/au Croissant-Rouge de haute qualité, ce qui permettrait d'officialiser le rôle d'auxiliaire dans le domaine humanitaire et de garantir aux Sociétés nationales la possibilité d'agir dans le respect des Principes fondamentaux. Plus particulièrement, il leur est recommandé de tirer parti de la plate-forme et de la structure de la XXXI^e Conférence internationale pour clarifier et consolider les domaines dans lesquels les Sociétés nationales coopèrent à tous les niveaux avec les pouvoirs publics en tant qu'auxiliaires. Ce dialogue pourrait contribuer et conduire au renforcement des capacités des Sociétés nationales, notamment en matière de performance, de transparence et de redevabilité.

¹ Résolution 2 *Le caractère spécifique de l'action et des partenariats du Mouvement de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et le rôle des Sociétés nationales en tant qu'auxiliaires des pouvoirs publics dans le domaine humanitaire*, XXX^e Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, 26-30 novembre 2007

² Résolution 2 *Le caractère spécifique de l'action et des partenariats du Mouvement de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge et le rôle des Sociétés nationales en tant qu'auxiliaires des pouvoirs publics dans le domaine humanitaire*, XXX^e Conférence internationale de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, 26-30 novembre 2007

Partenariats à tous les niveaux

L'analyse des réponses au questionnaire révèle que, dans la plupart des cas, les mesures prises ciblent principalement les gouvernements et les Sociétés nationales au niveau national, alors que les autorités publiques et les Sociétés nationales sont des institutions à plusieurs niveaux. Même s'ils sont très différents, les modèles d'organisation des Sociétés nationales comprennent généralement un réseau à plusieurs niveaux d'unités communautaires spontanées, autogérées et autofinancées, qui sont coordonnées par une structure de coordination et de soutien intermédiaire et un bureau central. Il faut rappeler que les Sociétés nationales et les gouvernements doivent clarifier et consolider leurs relations à tous les niveaux de la structure organisationnelle et de l'administration publique.

Des mesures spécifiques devraient être prises par les gouvernements, les Sociétés nationales, le CICR et la Fédération internationale pour promouvoir des partenariats similaires et équilibrés aux niveaux inférieurs des structures des autorités publiques et des Sociétés nationales afin de répondre de manière plus efficace aux besoins humanitaires. Cet aspect pourrait être pris en compte par exemple dans une loi relative à la Croix-Rouge et au Croissant-Rouge. La diffusion interne pourrait être organisée dans tout le pays et à tous les niveaux de l'administration publique. Les Sociétés nationales, avec le soutien de leur Fédération internationale, devraient veiller à ce que des orientations simples concernant les partenariats avec les autorités publiques soient diffusées au sein de leur structure, dans la langue appropriée.

Ressources des Sociétés nationales

L'étude des réponses au questionnaire a également révélé que les partenariats établis contribuaient à clarifier les rôles et les responsabilités des Sociétés nationales en tant qu'auxiliaires des pouvoirs publics, mais ne portaient que très rarement sur la question des ressources.

Les volontaires et les membres sont non seulement le moteur des activités et de la gouvernance des Sociétés nationales, mais aussi la première et la plus fiable des ressources dont elles disposent. Le volontariat est au cœur du renforcement des communautés. Il promeut la confiance et la réciprocité. Il encourage les gens à être des citoyens responsables, qui contribuent à bâtir des communautés résilientes par le biais de l'action locale. Cela exige de s'adapter continuellement à l'évolution des communautés et de leurs besoins ainsi qu'à l'évolution du volontariat.

Au niveau communautaire, les unités mobilisent la plupart des ressources dont elles ont besoin auprès des populations qu'elles servent. Il s'agit principalement de contributions des membres et de travail volontaire non rémunéré. Aux niveaux régional supérieur et national de l'organisation, des ressources supplémentaires sont nécessaires pour couvrir les frais liés au personnel, aux locaux, à la communication, au transport, aux systèmes d'apprentissage, au développement organisationnel et aux efforts d'adaptation à l'évolution de l'environnement et du contexte humanitaire. Pour la plupart des Sociétés nationales, les ressources les plus difficiles à mobiliser sont celles liées à la coordination et à l'appui des unités fournissant des services communautaires.

Une organisation doit trouver dans le pays où elle agit les ressources dont elle a besoin pour garantir son développement et sa force, et pouvoir les stabiliser et les maintenir. C'est le résultat d'une bonne stratégie, d'un bon leadership, d'un travail acharné, mais aussi de partenariats forts. Des partenariats renforcés entre les gouvernements et les Sociétés nationales, assurant l'accès à des ressources appropriées, peuvent faire la différence. Il est essentiel de veiller à ce que les Sociétés nationales disposent des ressources et des capacités nécessaires pour coordonner et soutenir les activités et le développement de leurs

structures et pour créer un environnement favorable au volontariat. En outre, il est important de garantir la stabilité et la durabilité, en évitant que les Sociétés nationales ne deviennent inactives ou fortement dépendantes de ressources limitées dans le temps, octroyées par des partenaires internationaux et dans le cadre de programmes spéciaux.

Les États et les Sociétés nationales sont encouragés à discuter et à convenir des modalités d'octroi de ressources qui contribueront au bon fonctionnement et au développement des Sociétés nationales. Celles-ci pourront ainsi garantir la pertinence de leurs activités et la stabilité, la capacité d'adaptation, la résistance et la redevabilité de leur organisation. Ces modalités peuvent prendre différentes formes :

1. une loi relative à la Croix-Rouge et au Croissant-Rouge actualisée qui accorde des exonérations fiscales à la Société nationale ; et
2. des dispositions spécifiques garantissant une part des ressources pour
 - le siège et les sections régionales (mettre des locaux à disposition pour l'installation de bureaux et couvrir une partie des dépenses de fonctionnement ordinaires telles que l'électricité, les télécommunications, les salaires, les assurances, etc.) ;
 - les activités de développement organisationnel visant à renforcer la couverture nationale, la présence dans les communautés, le développement des services et la mobilisation de membres et de volontaires ;
 - les opérations humanitaires lorsque la Société nationale répond aux vulnérabilités ou réagit à une situation d'urgence à l'intérieur de son pays.

La Fédération internationale va réaliser une étude sur les meilleures pratiques à ce sujet, et une liste des éléments minimums à inclure dans les lois relatives à la Croix-Rouge et au Croissant-Rouge ainsi que des études de cas illustratives seront présentées aux gouvernements.

**RENFORCER LE RÔLE D'AUXILIAIRE POUR UN DÉVELOPPEMENT ACCRU
DU VOLONTARIAT**

Définition du volontariat

Le volontariat au sein de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge est organisé par des représentants reconnus des Sociétés nationales et vise à en améliorer les services et les activités, en respectant toujours les Principes fondamentaux de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge. Le volontariat est une activité qui repose sur le libre engagement, et n'est nullement motivé par la perspective d'un bénéfice matériel ou financier ou par des pressions extérieures de nature sociale, économique ou politique.

Un volontaire de la Croix-Rouge ou du Croissant-Rouge est une personne qui mène des activités bénévoles pour une Société nationale, de façon occasionnelle ou régulière. Il le fait en fournissant des services directement aux personnes vulnérables et en s'attachant à prévenir les vulnérabilités et l'exclusion là où il le peut. De plus, il participe à la gouvernance des Sociétés nationales et de la Fédération internationale.

Des communautés fortes et unies forment la base des services fournis par les Sociétés nationales par le biais des volontaires. Nous reconnaissons que les personnes elles-mêmes sont la ressource la plus importante de leur propre développement, et que celui-ci ne peut être durable que si elles s'impliquent dans le processus et se l'approprient.

Quelle valeur la Croix-Rouge et le Croissant-Rouge apportent-ils à l'aide humanitaire et au développement ?

Environ 13,1 millions de personnes font du volontariat pour la Croix-Rouge et le Croissant-Rouge, soit environ une personne sur 500 dans le monde. De ces 13,1 millions de personnes, environ 26 % se consacrent à la préparation aux catastrophes et à l'intervention, 37 % à la promotion des modes de vies sûrs et 12 % à la promotion de l'intégration sociale. Les 25 % restants sont les dirigeants et le personnel administratif des Sociétés nationales, qui s'occupent de la direction, de la gouvernance, de l'administration et de la collecte de fonds pour que les volontaires puissent agir de manière efficace (de plus amples informations sont données dans le rapport « La valeur des volontaires » établi en 2011 par la Fédération internationale en 2011, disponible à l'adresse www.ifrc.org).

La base de volontaires des Sociétés nationales apporte un complément qualitatif et quantitatif incontestable aux services humanitaires fournis par le gouvernement. La mobilisation de volontaires offre aux Sociétés nationales un accès à des ressources, à l'énergie, aux capacités et au temps humains, qui sont ensuite utilisés pour l'action humanitaire.

Les volontaires sauvent des vies et favorisent le relèvement après les catastrophes et les crises

Les volontaires font partie de la communauté avant, pendant et après une catastrophe. Parce que les volontaires sont intégrés dans la communauté, ils sont toujours au fait des besoins, des vulnérabilités et des capacités sur le terrain. Ils mettent en œuvre les systèmes d'alerte précoce. Lorsqu'une catastrophe se produit, les volontaires sont en première ligne. Ils mettent à profit leur formation et leurs compétences pour évaluer la situation et apporter une assistance coordonnée aux personnes en détresse.

Les volontaires plaident pour des modes de vies sains et sûrs

Les volontaires aident les populations à être en aussi bonne santé que possible, en s'employant à réduire la vulnérabilité des individus et des communautés. Ils s'attachent à améliorer l'accès des communautés mal desservies aux services de santé. Dans nombre de pays, la Société nationale de la Croix-Rouge ou du Croissant-Rouge est associée aux services de premiers secours, lesquels sont assurés par les volontaires. Les volontaires s'attachent également à agir sur les risques sociaux, comportementaux et environnementaux sous-jacents, par le biais de l'éducation et de la mobilisation sociale des individus et des communautés.

Les volontaires encouragent l'intégration sociale et une culture de non-violence et de paix

Les volontaires appliquent les Principes fondamentaux au quotidien, en prônant l'intégration sociale et la paix au sein de la communauté. Les groupes Croix-Rouge et Croissant-Rouge locaux sont ouverts à tous, indépendamment du sexe, de l'âge, de l'appartenance raciale ou de l'orientation sexuelle. Ils offrent un environnement dans lequel les personnes qui sont marginalisées et sont l'objet de stigmatisation se sentent bienvenues et en sécurité.

Le principe même du volontariat renforce la cohésion et la résilience des communautés et contribue à la culture de non-violence et de paix. Un volontariat dynamique est un signe que la communauté prend en main ses propres problèmes et s'engage sur la voie de l'autonomisation. Il est l'expression de la solidarité au sein de la communauté et des valeurs humanitaires.

Faire du volontariat renforce les compétences et la confiance en soi. Pour les jeunes en particulier, le volontariat peut être la première occasion de remplir des fonctions de direction et d'inculquer des valeurs auxquelles ils seront attachés toute leur vie.

Comment les gouvernements peuvent-ils contribuer à créer un environnement propice au volontariat Croix-Rouge/Croissant-Rouge ?

Le volontariat est un phénomène social, qui prend ses racines dans les traditions et les valeurs communautaires, mais la capacité des Sociétés nationales de mobiliser et de gérer ses volontaires peut être renforcée ou limitée par la politique et les pratiques du gouvernement. Pour nous, un environnement favorable au volontariat est un environnement doté d'un cadre de politique générale adapté au contexte culturel, dans lequel le volontariat peut se développer et s'épanouir.

Ce cadre de politique générale doit couvrir certains aspects spécifiques tels que la protection, la promotion et la reconnaissance adéquate du rôle des volontaires et du volontariat dans la société.

Au vu de la valeur et de l'importance des volontaires, décrites dans les sections précédentes, il est capital de créer un environnement favorable dans lequel les volontaires et le volontariat peuvent s'épanouir.

Veiller à ce que le cadre législatif et politique entourant le volontariat soit robuste et encourage les activités bénévoles est un moyen de créer un tel environnement.

Au niveau international, les États ont reconnu, dans des instances telles que la Conférence internationale et l'Assemblée générale des Nations Unies, l'importance de promouvoir la création d'un cadre de politique générale propice au volontariat.

L'objectif final 3.3 du plan d'action adopté à la XXVII^e Conférence internationale de 1999 établit qu'il incombe aux États de « réexamin[er] en conséquence leur législation et, si nécessaire, [d']en adopt[er] une ou d'actualis[er] les dispositions législatives existantes afin de faciliter l'action efficace des organisations volontaires concernées ». À cette Conférence, la Fédération internationale s'était engagée, notamment, « à coopérer avec les gouvernements pour élargir l'assise juridique, financière et politique du volontariat, et mobiliser un plus grand soutien de la part du public ».

Se faisant l'écho de l'appel lancé par la Conférence internationale et des engagements qui y ont été pris, l'Assemblée générale des Nations Unies, dans la Résolution A/RES/56/38 de janvier 2002, a insisté sur les moyens par lesquels les gouvernements et la société civile pourraient soutenir le volontariat et a recommandé que les gouvernements créent un environnement propice au volontariat, notamment en mettant en place des « régimes fiscaux, législatifs et autres », et en particulier en « adoptant des lois favorables ».

Pour faire suite à la XXVII^e Conférence internationale et conformément à son mandat, la Fédération internationale a collaboré avec l'Union interparlementaire (UIP) et le programme des Volontaires des Nations Unies (VNU) à l'élaboration d'un document d'orientation intitulé « Volontariat et législation : note d'orientation » publié en 2004. Ce document met en évidence les principales questions et considérations à prendre en compte dans l'examen du cadre juridique relatif au volontariat. Il donne des orientations aux parlementaires et reconnaît le rôle crucial qu'ils ont à jouer dans la création d'un environnement favorable au volontariat.

À l'occasion du dixième anniversaire de l'Année internationale des volontaires, l'Assemblée générale des Nations Unies, par sa Résolution A/RES/63/153 du 11 février 2009, a reconnu les efforts déployés par la Fédération internationale « pour promouvoir le bénévolat dans tout son réseau mondial ». En outre, l'Assemblée générale a reconnu « que des cadres législatif et budgétaire favorables sont importants pour l'expansion et le développement du volontariat, et [a encouragé] les gouvernements à prendre des mesures de cette nature ».

Pour faire suite à l'Année internationale des volontaires, comme le recommande l'Assemblée générale des Nations Unies dans la résolution 56/38, le programme VNU a fait réaliser une étude intitulée « *Law and Policies Affecting Volunteerism since 2001* », qui a été publiée en 2009. L'étude comprend une analyse détaillée des lois et des politiques ayant été promulguées ou amendées depuis 2001 et donne des orientations précises sur les questions juridiques susceptibles de décourager le volontariat ou sur lesquelles il faudrait légiférer pour favoriser le volontariat. En outre, elle présente des études de cas et les meilleures pratiques, en s'appuyant sur des comparaisons et des évaluations des différents modèles et approches. Sur la base de cette étude, le programme VNU a publié en 2010 une note d'orientation intitulée « *Drafting and Implementing Volunteerism Laws and Policies: A Guidance Note* », qui approfondit les questions traitées dans la note d'orientation publiée en 2004 par la Fédération internationale, l'UIP et le programme VNU. Ce document décrit en détail les meilleures pratiques en matière d'élimination des obstacles juridiques au volontariat et présente les objectifs et les défis en ce qui concerne la législation relative au volontariat, les processus de sensibilisation et de rédaction ainsi que la mise en œuvre des lois.

Questions

À la lumière des documents publiés sur le sujet, les questions juridiques suivantes peuvent se poser dans le contexte du volontariat dans la mesure où la législation impose des barrières ou est ambiguë à leur égard :

- v. reconnaissance juridique des volontaires/des activités menées par les volontaires ;
- vi. définition claire de l'emploi et du volontariat ;
- vii. environnement sûr pour les volontaires ;
- viii. prestations sociales et possibilité de faire du volontariat ;
- ix. couverture d'assurance pour les volontaires ;
- x. incidences fiscales pour les volontaires et les organisations ayant recours aux volontaires ;
- xi. responsabilité des volontaires et des organisations ayant recours aux volontaires.

Ces questions ont un impact très réel sur les volontaires, les organisations ayant recours aux volontaires pour mener leurs activités, ainsi que sur les communautés. Par exemple, les ambiguïtés liées à la question de savoir qui peut ou ne peut pas faire du volontariat peuvent entraîner des inégalités dans le traitement des volontaires. De même, si les questions du remboursement des dépenses des volontaires ne sont pas définies clairement, les volontaires s'en trouvent considérablement défavorisés, ce qui, dans bien des cas, peut décourager le volontariat. Il ne s'agit là que de quelques exemples de l'impact pratique que le manque de clarté des lois et des politiques peut avoir sur le volontariat en général.

Il est donc essentiel que, dans chaque pays, le cadre juridique applicable au volontariat soit évalué et que les éventuelles barrières et ambiguïtés soient levées par les voies juridique et politique. Les mesures prises devront être adaptées à la situation : par exemple, si l'obstacle au volontariat concerne l'imposition de taxes sur le remboursement des frais raisonnables des volontaires, la solution pourrait consister à amender la disposition du droit fiscal concernée. Dans d'autres situations, où les barrières et les ambiguïtés sont multiples, il serait préférable d'adopter une « loi-cadre » sur le volontariat en général, qui clarifierait tous les aspects juridiques relatifs au volontariat. Il est clair que la création d'un environnement favorable doit se faire en fonction du contexte propre à chaque pays et qu'une approche uniformisée n'est pas envisageable.

Des exemples concrets illustreront mieux les questions juridiques pouvant se poser dans le contexte du volontariat. Une des questions fréquemment soulevées est celle de savoir qui est considéré comme un volontaire. Dans bien des cas, en l'absence de définition claire du

volontariat, le droit du travail ou de l'emploi est parfois appliqué aux volontaires, ce qui crée la confusion quant aux obligations des organisations et aux droits des volontaires. Dans certains pays, un volontaire qui se voit rembourser les frais de base engagés dans l'accomplissement de son activité bénévole peut être considéré comme un « employé » et, par conséquent, être soumis aux dispositions relatives au salaire minimum et autres lois sur l'emploi. Pour clarifier cette question, certains pays ont amendé la loi de manière que les activités volontaires soient clairement différenciées de l'emploi.

Dans certains cas où la taxation du remboursement des frais des volontaires constituait un obstacle et un frein au volontariat, la législation fiscale a été amendée de façon à exclure ce type de remboursement de l'impôt sur le revenu afin de ne pas décourager le volontariat.

D'autres pays ont consacré l'importance de la santé et de la sécurité des volontaires dans leur législation et ont pris des mesures telles que la mise en place d'une couverture d'assurance ou le paiement d'indemnités en cas d'accident, tout en reconnaissant aux volontaires un statut distinct de celui d'employés.

Un autre moyen juridique de lever les obstacles au volontariat, dans la mesure où cela n'est pas contraire à la politique de l'État, consiste à modifier la législation nationale sur l'immigration de manière à clarifier et à simplifier l'entrée des volontaires internationaux dans le pays, dans la limite de paramètres spécifiquement définis.

D'autres pays ont adopté des lois appelant à une formation et à une gestion plus rigoureuses des volontaires afin de garantir que ceux-ci soient mieux préparés et mieux équipés pour mener à bien leurs activités, ce dont profitent la communauté, les volontaires et l'organisation ayant recours aux volontaires. Ce ne sont là que quelques exemples de situations dans lesquelles le fait de modifier ou d'adopter des lois peut renforcer la protection des volontaires et favoriser le volontariat.

L'étude « *Law and Policies Affecting Volunteerism since 2001* » présente une analyse détaillée à l'échelle mondiale des différentes questions, lois et politiques relatives au volontariat, dont plus de 70 sont mises en évidence. Toutefois, quelques questions appellent un examen plus approfondi, notamment celle du volontariat dans les situations d'urgence telles que les catastrophes naturelles et provoquées par l'homme (à l'exclusion des situations de conflit). Ces situations soulèvent des questions juridiques particulières sur lesquelles il faut se concentrer : les préoccupations croissantes en matière de santé et de sécurité, les conséquences de la déclaration d'état d'urgence, les questions liées à la couverture d'assurance, à la responsabilité, au droit du travail, au volontariat chez les employés, etc. À la lumière des documents publiés sur le sujet, il convient de noter que même si cette question a été soulevée, l'accent n'a pas été mis sur les aspects particuliers que nous venons de citer ni sur le lien qui existe entre eux et la gestion des catastrophes ou la législation applicable au volontariat, et ce bien que les volontaires agissent partout dans le monde et jouent un rôle crucial dans les situations d'urgence. Une attention accrue doit donc être accordée au volontariat dans les situations d'urgence afin de déterminer la portée des questions juridiques qui y sont liées et d'en évaluer les conséquences. Cette question est particulièrement pertinente pour le Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, eu égard au fait que ses activités reposent, en tout temps, sur les volontaires, y compris dans les situations d'urgence.

Une autre question doit être clarifiée par les voies juridique et politique, celle de l'emploi occupé par une personne appelée à agir en tant que volontaire dans une situation d'urgence. Nombre de volontaires pouvant être déployés en cas de catastrophe ont un emploi régulier et peuvent bénéficier d'une protection additionnelle à cet égard. Dans certains pays, la loi protège les employés contre le licenciement quand ils sont appelés à accomplir leur devoir de volontaires. Dans d'autres, la loi favorise le volontariat en déterminant un nombre de jours

pendant lesquels un employé pourra mener des activités bénévoles tout touchant son salaire ou, comme c'est parfois le cas, sans le toucher. Dans chacune de ces situations, l'employeur ne peut pas licencier le volontaire ou prendre des mesures disciplinaires à son encontre.

L'exemption de responsabilité civile pour les dommages causés dans l'exercice de l'activité volontaire constitue un autre sujet de préoccupation. Compte tenu du risque accru et des circonstances, beaucoup de pays offrent une protection juridique aux volontaires qui mènent certaines activités et agissent de bonne foi. Toutefois, il est évident que ce type d'exemption ne s'applique généralement pas si le volontaire a consommé de l'alcool ou a commis des délits. Dans bien des cas, les lois nationales relatives à la gestion des catastrophes ou à l'intervention dans les situations d'urgence définissent clairement le degré de responsabilité des parties prenantes dans les situations d'urgence.

Eu égard aux conditions dans lesquelles les volontaires évoluent, la législation applicable en cas de catastrophe prévoit parfois que les volontaires doivent recevoir une formation adéquate ainsi qu'une accréditation, ce qui peut être un moyen d'assurer une meilleure protection des volontaires et des communautés qu'ils servent.

Ce sont là quelques exemples de questions qui peuvent se poser dans le contexte spécifique du volontariat dans les situations d'urgence. Consciente de la nécessité de procéder à une analyse plus détaillée de ces questions pour compléter les travaux déjà réalisés sur les aspects juridiques liés au volontariat en général, la Fédération internationale a donc préparé une étude exploratoire sur les questions juridiques pouvant se poser dans le contexte du volontariat dans les situations d'urgence. Cette étude vise à faire mieux comprendre les questions juridiques qui peuvent se poser dans ce type de situations et à engager une réflexion sur ce sujet ainsi que sur les aspects juridiques du volontariat en général.

Les conclusions de cette étude exploratoire montrent que les pays adoptent des approches divergentes pour répondre aux questions juridiques relatives au volontariat. Certains pays n'ont pas de loi applicable dans le contexte du volontariat et dans les situations d'urgence. De fait, le droit applicable est le droit général (lequel risque de manquer de précision s'agissant des questions qui ont été soulevées). Dans d'autres pays, il existe une législation relative au volontariat (applicable dans les différents contextes). Dans d'autres encore, il existe une législation régissant les activités des volontaires en cas de catastrophe. Même dans les deux derniers cas, le niveau de protection garanti par ces lois peut se révéler insuffisant dans certaines circonstances, ce qui impose de réaliser une analyse au cas par cas. L'approche adoptée variant considérablement d'un pays à l'autre, les États devraient, dans l'intérêt des communautés et des volontaires procéder à une évaluation initiale de leur cadre juridique applicable dans le contexte des volontaires afin d'en mesurer la pertinence.

En résumé, les lois et les politiques nationales forment l'environnement juridique d'un pays. Dans certains cas, la législation définit clairement la notion de volontaires et les activités qu'ils peuvent mener, et il arrive qu'une loi-cadre régisse toutes les questions relatives au volontariat. Dans d'autres, les activités relevant du volontariat ne sont pas clairement définies, ce qui crée des zones d'ombre dans la législation. Dans d'autres encore, des obstacles ou des dispositions juridiques dans différents domaines du droit (droit du travail, droit fiscal, etc.) limitent ou interdisent le volontariat. Il faut tenir compte de ces différences au moment de décider quelle sera la solution appropriée. Pour bien évaluer le cadre juridique d'un pays, il faut avant tout se poser des questions telles que :

- Les lois et les politiques nationales reconnaissent-elles les volontaires ?
- Existe-il une « loi-cadre » relative au volontariat ?
- S'il n'existe pas de loi-cadre, y a-t-il des lois/politiques distinctes régissant le volontariat ?

- Ces lois/politiques favorisent-elles et protègent-elles les volontaires ou constituent-elles des obstacles au volontariat ?
- Existe-il une législation relative au volontariat dans les situations d'urgence ou le droit général s'applique-t-il à toutes les formes de volontariat ?
- Le volontariat dans les situations d'urgence est-il soumis à des exigences supplémentaires ou différentes ?
- Quels sont, le cas échéant, les aspects juridiques relatifs au volontariat qui sont des obstacles sérieux et qui peuvent être surmontés en modifiant les lois ou les politiques ou en adoptant une nouvelle législation ?

Ces questions constituent un point de départ pour évaluer l'environnement juridique dans lequel les volontaires évoluent et donnent quelques indications sur les mesures qui peuvent être prises.

Pour renforcer l'ampleur et la portée du volontariat Croix-Rouge/Croissant-Rouge, eu égard au rôle des Sociétés nationales en tant qu'auxiliaires des pouvoirs publics, les gouvernements sont encouragés à :

- 1) coopérer avec les Sociétés nationales pour développer et améliorer l'environnement dans lequel les volontaires et le volontariat évoluent, notamment en procédant à un examen des lois et politiques nationales concernées et en s'employant à renforcer le cadre juridique le cas échéant ;
- 2) protéger les volontaires Croix-Rouge/Croissant-Rouge en collaborant avec les Sociétés nationales pour garantir aux volontaires un accès sûr à tous les groupes vulnérables ;
- 3) promouvoir le volontariat Croix-Rouge/Croissant-Rouge en collaborant avec les Sociétés nationales pour intégrer les volontaires dans les plans d'intervention d'urgence aux niveaux local, régional et national. Plus généralement, le volontariat peut être promu par le biais de campagnes ou de manifestations locales et nationales visant à encourager la participation de la population ;
- 4) reconnaître le volontariat Croix-Rouge/Croissant-Rouge en collaborant avec les Sociétés nationales pour faire mieux comprendre le rôle et l'importance des volontaires dans le développement social et économique du pays et dans les situations de crise.